

Kommittédirektiv



Internationell straffverkställighet:
genomförande av EU-rambeslut och översyn
av internationella verkställighetslagen

Dir.
2011:28

Beslut vid regeringssammanträde den 24 mars 2011

Sammanfattning

Sverige deltar i internationellt samarbete om överförande av påföljder, särskilt när det gäller frihetsberövande påföljder. Samarbetet syftar till att den dömda ska avtjäna straffet i den stat där förutsättningarna för social återanpassning är bäst. För att förbättra och utvidga samarbetet inom EU har det antagits ett rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder och ett om icke frihetsberövande påföljder. Dessa rambeslut ska nu genomföras i svensk rätt. Därutöver är regelverket som styr samarbetet med överförande av påföljder och beslut om förverkande utanför Norden i behov av en genomgripande översyn.

En särskild utredare får därför i uppdrag att

- göra en översyn av lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom och föreslå en tydligare och mer ändamålsenlig reglering samt
- föreslå hur rambeslutet om överförande av frihetsberövande påföljder *och* rambeslutet om erkännande och övervakning av vissa icke frihetsberövande påföljder *samt* rambeslutet om utevarodomar, i aktuella delar, ska genomföras i svensk rätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012.

Bakgrund

Sveriges internationella samarbete beträffande överförande av straffverkställighet

Överförande av straffverkställighet är sedan lång tid en del av det internationella straffrättsliga samarbetet. Ett grundläggande syfte är att bidra till social återanpassning genom att möjliggöra att straffet verkställs där den dömda är medborgare eller har sin hemvist. Grunden för samarbetet är främst olika europarådskonventioner, men Sverige har även andra internationella överenskommelser, t.ex. ett bilateralt avtal med Thailand.

Överförande av frihetsberövande påföljder, böter och förverkande regleras i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVL). Lagen utgår från 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen). Konventionen har dock tillämpats mycket sällan dels eftersom få stater har anslutit sig till den, dels på grund av att förfarandet är komplicerat och omständligt. En enklare process föreskrivs i Europarådets konvention om överförande av dömda personer (överförandekonventionen), som också är genomförd genom bestämmelser i IVL. Ett tilläggsprotokoll till överförandekonventionen och vissa bestämmelser i Schengenkonventionen har härefter föranlett ytterligare ändringar i IVL. Även beträffande verkställighet av beslut om förverkande utgår IVL från brottmålsdomskonventionen men samarbetet kan också ske enligt ett flertal andra multilaterala och bilaterala överenskommelser.

Samarbetet med frivårdspåföljder regleras i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet och i en tillhörande förordning. Lagen bygger på en europarådskonvention från 1964 som få stater har tillträtt och lagen har i praktiken inte tillämpats.

Mellan de nordiska länderna är ordningen för överförande av straffverkställighet väl utvecklad. Samarbetet bygger på en harmoniserad och i princip enhetlig nationell lagstiftning. Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island

och Norge ang. verkställighet av straff m.m. omfattar bl.a. frihetsstraff, böter, förverkande och kriminalvård i frihet.

Dessutom finns det särskilda bestämmelser för verkställighet i Sverige av straff utdömda av internationella brottmålsdomstolar och tribunaler.

Överförande av straffverkställighet inom Europeiska unionen

Det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen (EU) bygger numera på principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut. Principen innebär att medlemsstaterna ska erkänna och verkställa varandras domar och beslut varvid den verkställande staten endast får göra en formaliserad och begränsad prövning.

Rådets rambeslut (2005/214/RIF) om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff har genomförts i svensk rätt genom lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. En separat reglering valdes bl.a. för att det bedömdes vara alltför tekniskt komplicerat att inarbeta reglerna i IVL (se prop. 2008/09:218 s. 29).

Rådets rambeslut (2006/783/RIF) om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande kommer att genomföras i svensk rätt genom en ny lag om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen som ska träda i kraft den 1 juli 2011 (prop. 2010/11:43, bet. 2010/11:JuU16, rskr. 2010/11:186).

Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder har genomförts genom lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Med en arresteringsorder avses ett rättsligt avgörande som innebär en begäran om att en rättslig myndighet i en annan medlemsstat i EU ska gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd. Ett ärende om en europeisk arresteringsorder kan alltså få till följd att en påföljd ska överföras från eller till Sverige. I lagen finns därför bestämmelser om överförande av straffverkställighet till följd av en europeisk arresteringsorder.

Rådets rambeslut (2008/909/RIF) om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen och rådets rambeslut (2008/947/RIF) om tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder antogs i november 2008. Inför godkännande av rambesluten har regeringen i s.k. godkännandepropositioner närmare redovisat deras innehåll och gjort en översiktlig bedömning av behovet av lagändringar (prop. 2007/08:84, bet. 2007/08:JuU23, rskr. 2007/08:221 och prop. 2008/09:19, bet. 2008/09:JuU10, rskr. 2008/09:132). Rambesluten ska vara genomförda i december 2011.

I samtliga nu nämnda rambeslut finns avslagsgrunder för det fall då domen eller beslutet har fattats efter förhandling i den dömdes utvaro. Ett särskilt rambeslut om utevarodomar (2009/299/RIF) syftar till att skapa en så likartad reglering som möjligt av dessa avslagsgrunder genom att modifiera de aktuella bestämmelserna i de tidigare rambesluten (se närmare prop. 2008/09:20, bet. 2008/09:JuU9, rskr. 2008/09:31). Rambeslutet antogs i februari 2009 och ska vara genomfört i mars 2011. Det pågår arbete inom Justitiedepartementet med att genomföra rambeslutet i de delar som inte omfattas av detta utredningsuppdrag.

Påföljdsutredningen m.m.

Regeringen beslutade den 25 juni 2009 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet. Påföljdsutredningen ska se över hela påföljdssystemet för såväl vuxna som unga lagöverträdare och ska redovisa sitt uppdrag den 31 maj 2012. Utredningen ska bl.a. överväga om ett system med villkorligt fängelse ska införas och vilket innehåll ingripanden som inte utgör fängelse, inklusive överlämnande till särskild vård för missbrukare, i stället ska ha. Uppdraget omfattar inte allvarligt psykiskt störda lagöverträdare. En reform av straffansvaret för denna grupp med utgångspunkt i

Psykiatrilagskommitténs betänkande (SOU 2002:3) har utlovats och kompletterande beredningsunderlag ska lämnas av Psykiatrilagsutredningen, som ska redovisa sitt uppdrag den 15 december 2011.

Behovet av en utredning

En väl fungerande ordning för överförande av straffverkställighet är en viktig del av det internationella straffrättsliga samarbetet och bidrar till att skapa förutsättningar för den dömdes sociala återanpassning. Det bidrar också till effektivitet och gott resursutnyttjande inom Kriminalvården. Vidare kan ett reformerat beslutsförfarande minska antalet förvaltningsärenden som i dag hanteras inom Regeringskansliet.

Det är möjligheten att tjäna pengar som är den huvudsakliga drivkraften bakom den gränsöverskridande organiserade brottsligheten. En effektiv brottsbekämpning fordrar därför att beslut om förverkande, bl.a. av utbyte av brott, kan verkställas inom ramen för det internationella straffrättsliga samarbetet.

Med stöd av IVL kan frihetsberövande påföljder, böter och beslut om förverkande överföras till och från Sverige. IVL utgår dock från en konvention som mycket sällan tillämpas och lagen har successivt anpassats till andra internationella åtaganden. Olika förfaranden krävs beroende på vilken påföljd som ska överföras och vilken internationell överenskommelse som ska tillämpas. Att lagen genomgått omfattande förändringar för att anpassa den till överförandekonventionen, dess tilläggsprotokoll och Schengenkonventionen har medfört strukturella och andra brister (se t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 1983/84:197 s. 22). Lagen, som aldrig varit föremål för någon genomgripande översyn, är komplicerad, svåröverskådlig och svårtillämpad, vilket bl.a. leder till effektivitetsbrister. En översyn och modernisering av IVL behövs därför.

EU-rambesluten om frihetsberövande respektive icke frihetsberövande påföljder medför ett nytt system med ett förenklat förfarande och en skyldighet för EU-staterna att, under vissa förutsättningar, verkställa varandras påföljder. Rambesluten

innebär dock aldrig någon skyldighet att föra över påföljder. Detta nya system kräver nya svenska regler.

Översynen och moderniseringen av IVL och genomförandet av rambesluten bör ske i ett sammanhang. Därmed motverkas en splittring av regleringen, något som emellanåt har kritiserats, och i stället skapas förutsättningar för ett enhetligt, samordnat och överskådligt regelverk.

Uppdragets allmänna utgångspunkter

Sverige bör kunna begära och lämna bistånd med verkställighet av påföljder och förverkande i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt, med iakttagande av internationella åtaganden och grundläggande syften att underlätta den dömdes sociala återanpassning och att, när det gäller förverkande, ge förutsättningar för en effektiv brottsbekämpning över gränserna. Ett modernt regelverk bör skapa och ge förutsättningar för ett brett samarbete i detta avseende. Trots att det nordiska samarbetet inte omfattas av översynen, bör utredaren föreslå de konsekvensändringar som krävs i den nordiska regleringen.

Samarbetet inom EU, Europarådet, Norden och globalt grundas på olika internationella överenskommelser och regleras delvis i olika lagar. Det måste råda harmoni mellan dessa regelverk och finnas förutsättningar för att tillämpa dem parallellt. Likartade handlägningsformer och ansvarsfördelningar bidrar till en effektiv tillämpning. Utredaren ska därför i sina förslag sträva efter ett samordnat och enhetligt regelverk för överförande av straffverkställighet i dess olika former. En utgångspunkt är att Regeringskansliets hantering av förvaltningsärenden inom det här området ska begränsas.

En central del av uppdraget är att ta ställning till vilka påföljder som bör kunna föras över från Sverige till en annan stat. En fråga i detta sammanhang är de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare. En konsekvent syn på frågan om överförande av dessa påföljder bör eftersträvas, samtidigt som de ramar som olika internationella instrument ställer upp måste beaktas. EU-samarbetets särskilda natur kan också motivera en annan bedömning än i fråga om samarbetet med andra stater.

I den praktiska hanteringen av överförande av straffverkställighet involveras olika myndigheter. En effektiv tillämpning förutsätter kontinuitet och en relativt hög grad av specialisering. Myndigheternas ansvarsområden och uppgifter bör så långt möjligt vara desamma för olika samarbetsområden. De uppgifter och den ansvarsfördelning som gäller vid verkställighet av svenska påföljder och förverkanden ska vara en utgångspunkt. Reglerna om kommunikationskanaler och förfaranden m.m. bör vara så likartade och samordnade som möjligt.

En särskild fråga är Socialstyrelsens roll i ärenden om överförande av rättspsykiatrisk vård. Socialstyrelsen har hemställt om en översyn av frågan och anfört att uppgifterna är verksamhetsfrämmande eftersom dess uppdrag i övrigt när det gäller rättspsykiatrisk vård endast avser tillsynsuppgifter. Utredaren ska överväga om det inom befintliga myndighets- och ansvarsstrukturer finns möjlighet att skapa en annan och bättre ordning för överförande av rättspsykiatrisk vård.

Uppdraget att göra en översyn av internationella verkställighetslagen

Utredaren ska dels göra en genomgripande genomgång av regelverket i sak, dels se över lagstiftningens tekniska och språkliga utformning. I uppdraget ingår att analysera vilka förändringar som krävs och lämna förslag till ett enklare, mer lättöverskådligt regelverk för ett snabbt, rättssäkert och effektivt förfarande. IVL är utformad utifrån olika konventioner, i grunden från den sällan tillämpade brottmålsdomskonventionen. Skulle utredaren välja att även fortsättningsvis ha en sådan konstruktion bör regelverket utgå från den konvention som huvudsakligen tillämpas. Det står dock utredaren fritt att i stället föreslå en mer konventionsneutral reglering, i syfte att underlätta genomförandet av framtida internationella överenskommelser.

Utöver det samarbete som avser påföljder för brott är det också viktigt att verkställighet av beslut om förverkande, som har sin grund i många olika internationella instrument men som i dag verkställs i huvudsak enligt brottmålsdomskonventionens

regler, kan ske på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som tillgodoser det starka intresset av att fullt ut nyttja de samarbetsmöjligheter som finns. Vid utformningen av förslagen ska utredaren särskilt beakta detta intresse och förverkandets särskilda natur, vilket kan motivera andra överväganden än i fråga om internationell verkställighet av påföljder.

Utredaren ska se över Sveriges förklaringar och reservationer till aktuella konventioner och föreslå de förändringar som behövs.

Tillämpningsområdet

Det nya regelverket bör omfatta de påföljder som i dag regleras av IVL. De överväganden som utredaren ska göra i fråga om bl.a. ungdomspåföljder kan dessutom medföra att tillämpningsområdet utvidgas. Önskemålet om en mer sammanhållen reglering kan vidare leda till att frihetsberövande och icke frihetsberövande påföljder bör omfattas av samma regelverk. Det geografiska tillämpningsområdet för IVL måste avgränsas i förhållande till samarbetet inom Norden respektive inom EU.

En grundläggande förutsättning för överförande av straffverkställighet enligt IVL är att Sverige har ingått en överenskommelse med den andra staten, som kan vara i form av en konvention eller ett bilateralt avtal. I ett enskilt fall kan dock regeringen besluta att ett överförande ska ske enligt IVL utan stöd i en överenskommelse och därmed utan krav på ömsesidighet. I ett sådant fall krävs synnerliga skäl, med vilket främst avses starka humanitära skäl (prop. 1972:98 s. 86).

Det är regeringen som avgör för vilka överenskommelser och gentemot vilka stater som IVL ska tillämpas. Den konstruktionen innebär ett både tidskrävande och omständligt förfarande med bl.a. krav på förordningsändringar för varje ny stat som tillträder en överenskommelse.

Utredaren ska överväga hur lagstiftningen kan förenklas och förbättras med målsättningen att den ska kunna tillämpas för fortsatt samarbete grundat på såväl existerande som framtida internationella överenskommelser. Det finns skäl för att även fortsättningsvis som huvudregel kräva ömsesidighet men med

en möjlighet till undantag under vissa förutsättningar. En reglering som inte kräver ömsesidighet och som står friare i förhållande till specifika internationella instrument har också fördelar. Det skulle öka utrymmet för att samarbeta med andra stater när så är lämpligt i det enskilda fallet och renodla beslutsordningen och förfarandet i övrigt. Utredaren ska därför göra en samlad bedömning av hur lagens tillämpningsområde bör utformas och då särskilt ta ställning till om det finns anledning att förändra kravet på ömsesidighet.

Beslutsordningen

Överförande av straffverkställighet till Sverige prövas av regeringen. Ärenden om överförande från Sverige prövas huvudsakligen av Kriminalvården, Socialstyrelsen eller Kronofogdemyndigheten, med möjlighet att överklaga till regeringen. Vid straffomvandling har även allmän domstol en funktion i processen.

Regeringens roll i förfarandet har motiverats med att den möjliggör en diskretionär prövning och ger utrymme för hänsynstagande till de allmänna överväganden som ligger till grund för de internationella överenskommelserna (prop. 1972:98 s. 88, prop. 1983/84:197 s. 53). Ärenden om överförande av straffverkställighet kan i vissa fall ha en utrikespolitisk betydelse som motiverar regeringen som beslutande instans. Med hänsyn till att sådana inslag saknas i flertalet ärenden kan det dock ifrågasättas att de regelmässigt ska prövas av regeringen.

Utredaren ska överväga och föreslå en mer ändamålsenlig beslutsordning. En ordning som bygger på myndighets- och domstolsprövning överensstämmer med vad rambesluten föreskriver för samarbetet mellan EU-staterna. Eftersom en sådan ordning också främjar snabbhet och rättssäkerhet bör den väljas i första hand. De särskilda frågeställningar och det behov av diskretionära inslag i prövningen som kan uppstå i ärenden om överförande av straffverkställighet måste dock beaktas. Utredaren ska därför bedöma om prövningen i vissa fall och under vissa förutsättningar fortfarande bör vara förbehållen regeringen.

Förutsättningar för överförande till Sverige

Förutsättningarna för överförande till Sverige skiljer sig åt beroende på vilken konvention som tillämpas. Enligt brottmålsdomskonventionen är staterna skyldiga att ta emot ett överförande om vissa förutsättningar är uppfyllda. I konsekvens med det erbjuder den konventionen ett antal möjliga vägransgrunder som den mottagande staten kan åberopa.

Överförandekonventionen innebär däremot inte någon förpliktelse för staterna att samarbeta och innehåller därför endast ett fåtal grundläggande förutsättningar för överförande och inte några egentliga avslagsgrunder. Förutsättningarna enligt IVL är att personen i fråga är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige, att personen har samtyckt till ett överförande, att det föreligger dubbel straffbarhet och, som regel, att det återstår en strafftid om sex månader. Vid tillämpningen av tilläggsprotokollet krävs dock inte den dömdes samtycke. Det har inte ansetts finnas något behov att närmare reglera vilka omständigheter som kan utgöra skäl för att vägra att ta emot ett överförande eftersom båda staters medgivande krävs och prövningen görs av regeringen (prop. 1983/84:197).

Utredaren ska lämna förslag till ett förutsägbart och enhetligt regelverk med tydliga förutsättningar för när Sverige ska acceptera ett överförande och grunder för att vägra. Reglerna ska utformas så att en myndighets- och domstolsprövning möjliggörs. Förslagen bör utgå från en kartläggning och analys av senare års tillämpning av IVL. De svårigheter som är förenade med hemvistkriteriet bör särskilt uppmärksammas. I uppdraget ingår också att överväga vilka behov det finns av att justera strafftiden för mycket långa straff, och att föreslå hur dessa behov ska tillgodoses.

Som utgångspunkt bör dubbel straffbarhet alltså vara ett krav för att Sverige ska acceptera ett överförande. Det kan dock förekomma situationer då det vore motiverat att göra avkall på detta krav. Utredaren ska därför överväga om det finns anledning att i någon mån förändra det nuvarande kravet på dubbel straffbarhet.

Förutsättningar för överförande från Sverige

Utgångspunkten är att svenska påföljder och förverkanden ska överföras i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt. Ett överförande från Sverige kräver motsvarande grundläggande förutsättningar som ett överförande till Sverige. IVL innehåller däremot inte några uttryckliga regler om vad som ska anses utgöra hinder mot ett överförande. Av förarbetena framgår emellertid att ett överförande till ett land där det råder förhållanden som skulle ha utgjort hinder mot utvisning aldrig kan komma i fråga. Ett överförande får inte heller ske i strid med andra internationella åtaganden, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska med utgångspunkt i praxis och med beaktande av Sveriges internationella åtaganden undersöka vilka omständigheter som bör utgöra hinder för överförande från Sverige. Även Europadomstolens praxis ska beaktas. Mot bakgrund av denna analys ska utredaren föreslå de regler som behövs angående förutsättningarna för ett överförande från Sverige.

Uppdraget att föreslå hur rambesluten ska genomföras i svensk rätt – gemensamma frågor

Utredaren ska analysera rambesluten, så som de har modifierats genom rambeslutet om utevarodomar, och lämna förslag till hur de ska genomföras i svensk rätt. Analyserna och förslagen ska avse alla frågor som är relevanta för överförande av straffverkställighet, såväl från som till Sverige, i enlighet med rambesluten. Utredaren ska särskilt överväga förhållandet mellan rambesluten och det nuvarande nordiska samarbetet med beaktande av de underrättelser i detta avseende som Sverige lämnat i anslutning till antagandet av respektive rambeslut. Vidare ska utredaren ta ställning till om Sverige bör lämna andra underrättelser eller förklaringar till rambesluten.

Flera rambeslut baserade på principen om ömsesidigt erkännande har genomförts i svensk rätt och ytterligare rambeslut

har antagits. Målsättningen bör vara att det samlade regelverket som bygger på denna princip ska vara enhetligt och lätthanterligt. De regler som avser olika rambeslut om internationell straffverkställighet, inklusive de som avser böter och beslut om förverkande, ska kunna tillämpas parallellt. Detta är inte minst viktigt när en och samma dom innehåller flera påföljder och eventuellt även beslut om förverkande. Vidare ska, som tidigare nämnts, rambeslutet om frihetsberövande påföljder kunna tillämpas i anslutning till en europeisk arresteringsorder. Utredaren ska därför sträva efter att så långt som möjligt skapa ett regelverk som står i god överensstämmelse med övrig svensk reglering av internationellt samarbete i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut och som även i övrigt är sammanhållet på lämpligt sätt.

Utredaren ska lämna förslag som på ett uttömmande sätt reglerar förfarandet för överförande enligt rambesluten, såväl av svenska påföljder till andra EU-stater som för erkännande och verkställighet av dessa staters påföljder i Sverige.

Utredaren ska analysera vilka konsekvenser utredningens överväganden och förslag får för lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet samt föreslå de ändringar som behövs till följd av genomförandet av rambeslutet om icke frihetsberövande påföljder och i syfte att uppnå en enhetlig och sammanhållen reglering.

Vägransgrunder

Rambesluten innehåller en uttömmande reglering av de vägransgrunder som får tillämpas och följer därmed den konstruktion som har använts i flera andra rambeslut om ömsesidigt erkännande. Utöver de uttryckliga vägransgrunderna finns även andra bestämmelser som kan medföra att erkännande och verkställighet vägras, t.ex. rätten att tillämpa konstitutionella regler. Utredaren ska överväga i vilken utsträckning och hur möjligheterna att vägra erkännande och verkställighet bör genomföras i svensk rätt. Utredaren ska ta ställning till om vägransgrunderna ska regleras som fakultativa eller obligatoriska. En självklar förutsättning är att vägransgrunderna ska genomföras

på ett sätt som värnar grundläggande svenska rättsprinciper och konstitutionella bestämmelser.

Bestämmelserna om vägransgrunder har i princip samma innehåll i båda rambesluten och motsvaras i stora delar av vägransgrunderna i tidigare rambeslut. En konsekvent och så enhetlig reglering som möjligt bör eftersträvas.

Beslutsordningen

Enligt rambesluten får varje medlemsstat bestämma vilken eller vilka myndigheter som ska vara behöriga att fullgöra den utfärdande respektive verkställande statens uppgifter. Det ligger nära till hands att låta den nuvarande regleringen vara utgångspunkt för vilka myndigheter som ska få motsvarande funktioner enligt rambesluten. Samtidigt måste det vägas in att rambesluten bygger på principen om ömsesidigt erkännande, som bl.a. syftar till att förflytta beslutsfattandet från en politisk nivå till myndigheter och domstolar. Så har också skett när andra EU-rambeslut genomförts i svensk rätt. Regeringens beslutsfattande har utmönstrats till förmån för ren myndighets- och domstolsprövning, t.ex. i fråga om den europeiska arresteringsordern. De principiella överväganden som legat till grund för den förändringen gör sig gällande även här.

Utredaren ska, med beaktande av de generella utgångspunkterna för uppdraget, utgå från att myndigheter eller domstolar i direktkontakt med andra länders behöriga myndigheter ska handlägga ärenden enligt rambesluten. Det kan finnas skäl, bl.a. mot bakgrund av att prövningen av rambeslutens avslagsgrunder kan kräva svåra straffrättsliga bedömningar, att överväga en ordning där olika myndigheter eller en domstol utför olika delar av prövningen. Dessutom måste de krav på rättslig prövning som följer av rambesluten eller svensk rätt iakttas, t.ex. i fråga om beslut som innebär att ett fängelsestraff ska verkställas i stället för en icke frihetsberövande påföljd eller när villkorligt medgiven frihet förverkas.

Rambeslutet om överförande av frihetsberövande påföljder

Svenska påföljder som omfattas av samarbetet

Rambeslutet är tillämpligt på fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd som döms ut på grund av en straffbar gärning efter ett straffrättsligt förfarande. I konsekvens med att rambeslutet inte innehåller någon tvingande förpliktelse för staterna att söka överförande av en påföljd till en annan stat är det upp till varje medlemsstat att avgöra vilka påföljder som ska kunna överföras. Utredaren ska analysera vilka frihetsberövande påföljder som ska kunna överföras enligt rambeslutet. En utgångspunkt bör vara att fängelsestraff och rättspsykiatrisk vård, som i dag kan överföras enligt IVL, också ska kunna överföras enligt den ordning som skapas för att genomföra rambeslutet. Så som redan nämnts kräver frågan om överförande av sluten ungdomsvård särskilda överväganden.

I uppdraget ingår även att överväga om överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, som inte omfattas av IVL, kan anses falla inom rambeslutets tillämpningsområde och om det finns behov av samt är lämpligt att kunna överföra denna åtgärd.

Utländska påföljder som omfattas av samarbetet

Som verkställande stat har Sverige en skyldighet att ta emot alla frihetsberövande påföljder som uppfyller kriterierna i rambeslutet. Det finns inte någon möjlighet att generellt utesluta vissa typer av påföljder från erkännande och verkställighet. Däremot ges visst utrymme att anpassa en utländsk påföljd, vars längd eller art är oförenlig med den verkställande statens lagstiftning, till ett straff eller en åtgärd enligt inhemsk rätt. I det enskilda fallet får dock erkännande och verkställighet vägras om påföljden, trots anpassningsmöjligheten, inte kan verkställas i enlighet med den verkställande statens rätts- eller hälso- och sjukvårdssystem. Reglerna om anpassning och om vägran är centrala inslag i den ordning som rambeslutet föreskriver. Utredaren ska därför utifrån en noggrann analys föreslå de

principer och föreskrifter som bör gälla i fråga om erkännande och verkställighet i Sverige. I uppdraget ingår att söka fastställa klara kriterier för tillämpningen, vilket innefattar att bedöma var gränsen bör gå mellan anpassning av påföljden och hinder mot att verkställa den.

Anknytningskriterier

Medlemsstaterna är skyldiga att verkställa påföljder avseende egna medborgare, under förutsättning att den dömden också bor där eller ska utvisas eller avvisas dit. Därutöver kan medlemsstaterna genom en förklaring utvidga det tvingande samarbetsområdet till att avse alla egna medborgare och till andra personer som bl.a. sedan minst fem år är lagligen bosatta i den verkställande staten. Tillämpningen av en sådan förklaring kräver ömsesidighet. För det tredje kan medlemsstaterna från fall till fall avgöra om påföljden ska tas emot oavsett medborgarskap eller bosättning.

Utredaren ska överväga vilka anknytningskriterier som bör tillämpas vid överförande till respektive från Sverige. Utredaren ska då särskilt bedöma om Sverige bör utnyttja möjligheten att utvidga det tvingande samarbetsområdet och överväga i vilka fall som en påföljd bör kunna tas emot trots att det inte finns någon skyldighet enligt rambeslutet. Vid utformningen av regelverket bör risken för tolkningsproblem uppmärksammas, särskilt avseende vissa begrepp, t.ex. hemvist.

Frågan om den dömdes samtycke

Rambeslutet lämnar i stor utsträckning till staterna att avgöra om och när den dömdes samtycke ska krävas för att föra över respektive ta emot en påföljd. Ett sådant samtycke får dock inte vara ett krav när överförandet faller inom det tvingande samarbetsområdet eller när den dömden har flytt till den verkställande staten. När den dömden befinner sig i den utfärdande staten, ska dock hans eller hennes inställning till ett överförande hämtas in och beaktas.

Utredaren ska överväga i vilken utsträckning den dömdes samtycke ska vara en förutsättning för överförande såväl till

som från Sverige. Frågan ska också belysas i förhållande till de fall då ett svenskt medgivande till överförandet krävs och till möjligheten att utvidga det tvingande samarbetsområdet. Vid bedömningarna ska grundläggande syften med rambeslutet beaktas, såsom att det bör ge ett mervärde i förhållande till den rådande ordningen och att den dömdes sociala återanpassning ska underlättas. Utredaren ska också föreslå nödvändiga förfaranderegler.

Dubbel straffbarhet

Samarbete enligt principen om ömsesidigt erkännande bygger på att staterna visar förtroende för varandras rättssystem. I linje med det har möjligheten att ställa krav på dubbel straffbarhet begränsats. På motsvarande sätt som för den europeiska arresteringsordern utgår rambeslutet från att ett krav på dubbel straffbarhet inte ska tillämpas i förhållande till vissa särskilt angivna brott. För övriga brott är varje stat fri att avgöra om dubbel straffbarhet ska krävas. Enligt nu aktuellt rambeslut är det dock möjligt för staterna att genom en förklaring förbehålla sig rätten att kräva dubbel straffbarhet för alla brott. Med beaktande av rambeslutets syfte och de synpunkter som framfördes inför dess antagande (prop. 2007/08:84 s. 30-31), ska utredaren överväga om och på vilket sätt dubbel straffbarhet ska vara en förutsättning för att ta emot frihetsberövande påföljder. I detta ingår att också bedöma om en förklaring bör lämnas och vad den i så fall bör innehålla.

Rambeslutet om erkännande och övervakning av vissa icke frihetsberövande påföljder

Rambeslutet omfattar olika typer av påföljder som inte innebär ett frihetsberövande eller ett bötesstraff. Tillämpningsområdet för rambeslutet avgränsas av en minimilista med olika typer av föreskrifter, s.k. övervakningsåtgärder, som ska kunna verkställas inom ramen för en överförd påföljd. Motsvarande åtgärder ska också kunna verkställas när de är förenade med villkorlig frigivning. Medlemsstaterna har även möjlighet att

genom en förklaring lägga till andra övervakningsåtgärder som den åtar sig att övervaka. Den grundläggande förutsättningen för ett överförande av påföljden är att den dömde har sin lagliga och vanliga vistelseort i den verkställande staten och har återvänt eller vill återvända dit. Under vissa förutsättningar kan ett överförande ske till en annan stat än den där den dömde är bosatt.

När en påföljd har förts över är huvudregeln att den verkställande statens lag ska tillämpas och att den staten ska fatta alla följdbeslut. Dock finns betydelsefulla undantag och frågan om kompetensfördelningen avseende följdbesluten är av central betydelse för genomförandet av rambeslutet i svensk rätt.

Utredningsuppdraget omfattar inte förändringar av de svenska påföljdernas konstruktion och innehåll eller principerna för hur de ska bestämmas. Vid de överväganden som ska göras beträffande beslutsordning, förfaranderegler m.m. bör dock utredaren också väga in och om möjligt främja den underliggande avsikten med rambeslutet, att icke frihetsberövande påföljder ska kunna väljas trots att den dömde bor i en annan medlemsstat. En likabehandling av EU-medborgare är en viktig aspekt i detta sammanhang.

Förutsättningar för överförande från Sverige

Rambeslutet möjliggör, men skapar ingen skyldighet, att överföra svenska icke frihetsberövande påföljder. Den systematik och terminologi som används i rambeslutet, och som återspeglar de skillnader som finns i olika nationella rättsordningar och därför i viss mån är generaliserad, avviker delvis från svensk rätt. Förhållandet mellan rambeslutets regler och det svenska påföljdssystemet, inklusive de föreskrifter som kan bli aktuella vid villkorlig frigivning, kräver därför en grundlig analys.

Utredaren ska överväga vilka svenska påföljder och särskilda föreskrifter i samband med dessa eller med ett beslut om villkorlig frigivning, som bör kunna bli föremål för ett överförande och vilka övriga förutsättningar som bör gälla. För att uppnå förutsägbarhet och likabehandling bör utgångspunkten vara att skapa bästa möjliga förutsättningar för att utnyttja möjligheten

att överföra påföljder och övervakningsåtgärder till en annan medlemsstat och därmed ett brett tillämpningsområde. Andra hänsyn kan dock tala emot att tillåta ett överförande av vissa påföljder, generellt eller i vissa fall. Vidare kan det finnas skäl att ställa upp andra, allmänna förutsättningar, t.ex. med hänsyn till ansvaret för s.k. följdbeslut som behandlas närmare nedan. I sammanhanget ska det också övervägas hur frågan om den dömdes samtycke till ett överförande bör hanteras.

Med hänsyn till att övervakningsåtgärderna uppvisar stor variation i medlemsstaterna får den verkställande staten, så långt det är möjligt, anpassa åtgärden till en åtgärd som finns i den egna rättsordningen. Rambeslutet tillhandahåller en möjlighet för utfärdande stat att återta påföljden efter att den informerats om anpassningen av påföljden. Det ingår i uppdraget att överväga vilken anpassning av svenska påföljder som ska accepteras.

Förutsättningar för erkännande och verkställighet av en utländsk påföljd i Sverige

Utöver den obligatoriska skyldigheten att erkänna och övervaka de åtgärder som räknas upp i rambeslutet kan staterna meddela vilka andra åtgärder de är beredda att ta emot. Elektronisk övervakning (s.k. fotboja) är ett möjligt exempel. Utredaren ska överväga om Sverige bör verkställa övervakningsåtgärder utöver de som anges i rambeslutet.

Utöver de dömda vars påföljder ska kunna verkställas i Sverige enligt rambeslutet finns också en möjlighet att tillåta att andra personer med mindre stark anknytning får sina utländska påföljder verkställda här. Utredaren ska ta ställning till om och i så fall under vilka förutsättningar den möjligheten bör utnyttjas. För att syftet med rambeslutet inte ska förfelas bör en utgångspunkt vara att den dömda ska ha en förhållandevis stark anknytning till landet eller att det annars finns starka skäl för att acceptera verkställigheten.

De påföljder och övervakningsåtgärder som omfattas av rambeslutet kan förväntas skilja sig åt i olika medlemsstater. Vissa åtgärder saknar motsvarigheter i det svenska påföljds-

systemet men finns till stor del reglerade i svensk rätt på annat sätt, t.ex. besöksförbud och tillträdesförbud. Det kommer därför att finnas behov av att tillämpa de anpassningsmöjligheter som följer av rambeslutet. Utifrån en grundlig genomgång av hur det svenska påföljdssystemet förhåller sig till de övervakningsåtgärder som rambeslutet omfattar ska utredaren föreslå hur övervakningsåtgärderna och möjligheterna till anpassning bör genomföras. I detta ligger även att bedöma gränsdragningen mellan anpassning av påföljden och utrymmet för att vägra erkännande och verkställighet.

Den konstruktion för krav på dubbel straffbarhet som gjorts i rambeslutet om frihetsberövande påföljder gäller även här, inklusive möjligheten att genom en förklaring ställa upp ett generellt krav på dubbel straffbarhet. Motsvarande överväganden ska därmed göras beträffande detta rambeslut. De ställningstaganden som görs i förhållande till följdbeslut ska dock också beaktas vid bedömningen.

Följdbeslut efter ett överförande

När en påföljd har förts över är huvudregeln att den verkställande statens lag ska tillämpas och att den staten ska fatta alla följdbeslut, t.ex. att ett villkorligt fängelsestraff på grund av misskötsamhet ska verkställas i stället för frivårdspåföljden. Enligt rambeslutet kan dock behörigheten att fatta följdbeslut helt eller delvis ligga kvar hos den utfärdande staten. Den verkställande staten kan genom en förklaring vägra att överta ansvaret för vissa följdbeslut som innebär att påföljden i stället ska verkställas som ett fängelsestraff.

Ansvaret för följdbeslut faller även på den utfärdande staten när en vägransgrund är tillämplig men den verkställande staten ändå medger ett överförande med reservation för följdbesluten. Behörigheten att fatta följdbeslut kan också återgå till den utfärdande staten under vissa förutsättningar, bl.a. när den dömde ska lagföras där för nya brott.

Utredaren ska ta ställning till vilket genomslag rambeslutets reglering av ansvaret för följdbeslut bör ha vid det svenska genomförandet och föreslå de bestämmelser som behövs för att

uppnå detta. Vid bedömningen ska utredaren särskilt beakta intresset av likabehandling och förutsägbarhet, skillnader mellan svenska och utländska påföljder samt behovet av en konsekvent och praktiskt tillämpbar ordning. Det måste vidare säkerställas att återfall i brott eller annan misskötsamhet inte kan leda till att den dömda straffas flera gånger i olika stater. I uppgiften ingår bl.a. att överväga om en bibehållen kompetens för följdbeslut som innebär en övergång till ett frihetsstraff bör vara en förutsättning för överförande av svenska påföljder och om Sverige, som verkställande stat, bör avge någon förklaring som begränsar ansvaret för följdbeslut. Om en återgång av ansvaret för följdbeslut bör kunna ske, ska utredaren även överväga vilka förutsättningar som bör gälla för detta.

Förfaranderegler

De icke frihetsberövande påföljdernas komplexitet och de stora skillnader som finns mellan olika nationella rättsordningar ställer särskilt stora krav på förfarandet för överförande av straffverkställigheten såväl från som till Sverige. Samråd mellan behöriga myndigheter och säkerställande av ett tillräckligt underlag för beslutsfattande och verkställighetsåtgärder kommer att krävas. Förfaranden för anpassningsåtgärder, olika former av följdbeslut och återtagande av en överförd straffverkställighet, liksom föreskrifter för en mängd praktiska frågor, kommer också att behövas. Samarbetets effektivitet är i högsta grad beroende av ett praktiskt tillämpbart processuellt system som även möjliggör nödvändigt samarbete mellan myndigheter i de berörda länderna. Utredaren ska överväga och föreslå de förfaranderegler som behövs för att åstadkomma detta.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Om utredaren finner att uppdraget kräver att andra närliggande frågor bör behandlas, får utredaren göra det.

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Socialstyrelsen, Statens institutions-

styrelse och Kronofogdemyndigheten samt från andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren bör göra relevanta jämförelser med regelverket för internationell straffverkställighet i några andra länder som Sverige samarbetar med, inklusive i fråga om genomförandet av nu aktuella rambeslut.

Utredaren ska följa arbetet inom Regeringskansliet med bl.a. genomförandet av rambeslutet om utevarodomar, rambeslutet om en europeisk övervakningsorder, antagandet av konventionen om en nordisk arresteringsorder (Ds 2010:26) samt betänkandet om transport av frihetsberövade personer (SOU 2011:7). Utredaren ska även följa arbetet inom utredningsväsendet och vid behov samråda med bl.a. Påföljdsutredningen (dir. 2009:11), Utlämningsutredningen (dir. 2009:16), Yttrande-frihetskommittén (dir. 2003:58, 2007:76 och 2008:42), Psykiatrilagsutredningen (dir. 2008:93, 2009:93 och 2010:88) och Utredningen om översyn av de statliga verksamheterna inom vård- och omsorgssystemet (dir. 2011:4).

Utredaren ska också följa relevant arbete inom EU, bl.a. kommissionens arbete med en grönbok om förhållanden i fängelse och häkte.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Överväganden och förslag som rör barn under 18 år ska ta sin utgångspunkt i konventionen om barnets rättigheter. Där det är relevant ska utredaren göra en analys av vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma vilka förändrade krav som ett genomförande av förslagen innebär för berörda myndigheter.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och särskilt beakta kostnadseffektiva lösningar. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012.

(Justitiedepartementet)